

Belén Becerril Atienza\*

# TIEMPOS DE CAMBIO. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS PLANTEADAS PARA REFORMAR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2019

*Tras atravesar su crisis más profunda, los líderes europeos disponen de cerca de un año, hasta la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2019, para poner en marcha algunas de las propuestas planteadas para reformar las instituciones y democratizar la Unión Europea. El presente artículo trata de explicar las causas y consecuencias de la deriva intergubernamental sufrida en la última década para, posteriormente, analizar y valorar las propuestas planteadas para su reforma, en particular, la elección indirecta del presidente de la Comisión, la reducción del número de comisarios, la doble Presidencia de la Comisión y el Consejo Europeo, y la elaboración de listas transnacionales.*

**Palabras clave:** Unión Europea, reforma institucional, cabezas de lista Spitzenkandidaten, colegio de comisarios, doble Presidencia, listas transnacionales.

**Clasificación JEL:** D31, F33, L31.

## 1. De la crisis existencial al viento en las velas. Un momento de optimismo

El 14 de septiembre de 2016 Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, comenzaba su discurso anual sobre el estado de la Unión Europea reconociendo la profunda crisis que esta atravesaba: «Nuestra Unión Europea se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial».

Es cierto que, desde sus primeros pasos, el proceso de integración europea ha sufrido sucesivos momentos de crisis, a los que frecuentemente han sucedido importantes avances en la integración. El propio Jean Monnet había predicho que «Europa se haría entre crisis y que sería la suma de las soluciones que diéramos a estas» (Monnet, 1976). No obstante, la crisis reciente parecía de una nueva dimensión, «probablemente, la crisis más profunda de su historia» (Martín y Pérez de Nanclares, 2015).

La dificultad para responder desde las instituciones europeas a la crisis económica y financiera o a la crisis

---

\* Profesora de Derecho de la Unión Europea y Subdirectora del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.

de refugiados hicieron mella en una Unión acostumbrada a legitimarse por sus resultados, que rápidamente perdía apoyo entre los ciudadanos. Estos, conscientes del carácter transnacional de los desafíos afrontados, no parecían atribuir relevancia al hecho de que la Unión tan solo dispusiese en tales materias de competencias bien limitadas y de poca intensidad, y manifestaban su decepción. En este contexto, la decisión británica de dejar la Unión Europea y el auge de los partidos euroescépticos, fortalecidos en el Parlamento Europeo tras los comicios de 2014 y al alza en varios Estados miembros, parecían poner en cuestión la supervivencia misma del proceso de integración.

Sin embargo, el 13 de septiembre de 2017, un año después de aquel momento existencial, el presidente de la Comisión Europea pronunciaba un nuevo discurso sobre el estado de la Unión en un clima bien distinto. Diez años después del inicio de la crisis, Juncker afirmaba que la recuperación de la economía era «finalmente, una realidad», y llamaba a aprovechar el «viento en nuestras velas», a ser audaces y a preparar «la Unión del mañana».

En efecto, en el otoño de 2017 parecían haberse superado los peores presagios. El *brexít*, lejos de convertirse en un modelo a seguir, ponía de manifiesto las ventajas de la pertenencia a la Unión, y la hostilidad del nuevo presidente Trump hacia el proceso de integración europea bien parecía haberse convertido, a su pesar, en un incentivo para avanzar en la política europea de seguridad y defensa (Becerril, 2017).

Mientras, las elecciones en Países Bajos, Francia y Alemania se sucedían sin que los temores de un auge de los euroescépticos se confirmasen. Bien al contrario, en Francia, Emmanuel Macron había roto el silencio, haciendo de la reforma de Europa el centro de su campaña (Habermas, 2017) y alzando su voz, como no se recordaba en mucho tiempo, en favor de la integración europea. El 26 de septiembre, dos días después de la celebración de las elecciones alemanas, pronunciaba un apasionado discurso en la Universidad de la Sorbona llamando a la refundación de la Unión

Europea y planteando toda una serie de propuestas para su futuro.

Es cierto que no conviene minusvalorar la fortaleza de las formaciones euroescépticas y el auge de los nacionalismos y populismos de izquierda y de derecha en la Unión Europea. Las recientes elecciones italianas son sin duda una llamada a la cautela que complica considerablemente el escenario europeo. Pero también es verdad que los datos del Eurobarómetro confirman que el proceso de integración atraviesa en la actualidad mejores tiempos: en el otoño de 2017 el 40 por 100 de los europeos tenían una imagen positiva de la Unión, el 37 por 100 una imagen neutra, y solo el 21 por 100 una imagen negativa, y lo que es más significativo, nada menos que el 74 por 100 de los europeos de los Estados de la eurozona se manifestaban a favor del euro<sup>1</sup>.

En este contexto, tras un período de incertidumbre, la toma de posesión el pasado mes de marzo del cuarto gobierno de Angela Merkel permite que los líderes europeos dispongan ahora de cerca de un año, hasta la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2019, para aprovechar el nuevo impulso y poner en marcha algunas de las reformas que se han planteado.

Algunas de las propuestas contemplan cambios relevantes en las políticas europeas. Juncker ha formulado una propuesta realista y moderada de mayor integración, que no pretende un gran salto en la atribución de competencias a la Unión. De hecho, no se ha

---

<sup>1</sup> En el otoño de 2017 el Eurobarómetro 88, *Public opinion in the European Union*, señalaba que, al igual que en la primavera, el 40 por 100 de los europeos tenían una imagen positiva de la Unión Europea, el 37 por 100 una imagen neutra, y el 21 por 100 una imagen negativa. En el otoño de 2012 y la primavera de 2013, el porcentaje de europeos con una imagen positiva de la Unión había tocado mínimos, situándose en el 30 por 100, mientras que el 39 por 100 decía tener una imagen neutral y el 29 por 100 una imagen negativa. Los datos de otoño de 2017 muestran también que el 57 por 100 de europeos son optimistas sobre el futuro de la UE, mientras que el 37 por 100 son pesimistas. Pero quizás el dato más revelador sea el apoyo al euro. El 74 por 100 de los europeos de los Estados de la eurozona se manifiestan a favor, frente al 21 por 100 en contra. En la primavera de 2013, el momento en que los datos obtenidos fueron menos favorables, se pronunciaron a favor el 62 por 100 frente al 31 por 100 en contra.

pronunciado en favor del ambicioso quinto escenario que la Comisión Europea había planteado en el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* de marzo de 2015<sup>2</sup>, sino que ha formulado su propio «sexto escenario», más matizado, con propuestas relevantes, pero con un aire de contención. Entre sus prioridades se incluyen el refuerzo de la agenda comercial europea, una nueva estrategia de política industrial, un énfasis en la lucha contra el cambio climático y en la política de inmigración y gestión de las fronteras exteriores, una Agencia Europea de Ciberseguridad...

El presidente Macron también ha propuesto cambios en las políticas europeas en un discurso más audaz, cosa que se explica en parte por la mayor amplitud de su horizonte dado que su mandato no finalizará, como el de Juncker, el próximo 2019. Incluye propuestas cuya realización en tan corto plazo no sería posible o que precisarían una reforma de los Tratados. Propone Macron una «Europa soberana, unida y democrática», capaz de actuar y proteger a sus ciudadanos frente los grandes desafíos contemporáneos.

Para ello plantea una extraordinaria lista de propuestas concretas: una fuerza europea de intervención, un presupuesto de defensa común y una doctrina militar común, una academia europea de inteligencia, una fuerza común de protección civil, una oficina europea de asilo, una nueva cooperación con África, un precio mínimo para el carbón y un impuesto a su importación, una tasa europea sobre las transacciones financieras, una política agrícola renovada, una agencia europea de innovación, una fiscalidad común de las empresas digitales, una armonización progresiva de los modelos sociales y fiscales, una horquilla de tipos para el impuesto de sociedades, un salario mínimo, universidades europeas...

Pero al margen de estas propuestas, centradas en políticas concretas, propias de una Unión

cansada del largo debate sobre su propio sistema político, ambos líderes han planteado también reformas de carácter institucional: listas transnacionales, *Spitzenkandidaten*, doble Presidencia, reducción del tamaño de la Comisión, participación de parlamentos nacionales, mecanismos de flexibilidad... Se trata de propuestas planteadas para avanzar en la integración política, o —tal y como lo han expresado en sus discursos los presidentes Juncker y Macron— para consolidar «una Unión más democrática».

La mayor parte de estas propuestas no son nuevas, pues se venían planteando en el debate europeo en los últimos años, en particular desde la celebración de la Convención Europea que redactó el fallido Tratado Constitucional. En este sentido, puede resultar sorprendente que, tan poco tiempo después del fracaso del proceso de ratificación de dicho Tratado, se plantease de nuevo la cuestión de la integración política.

En realidad, la propia crisis económica y financiera y, como consecuencia de la misma, la inmensa transferencia de poder hacia las instituciones europeas y el paralelo vaciamiento de las institucionales nacionales que tuvo lugar entre 2010 y 2012, explican la necesidad de legitimar democráticamente la gobernanza europea y el resurgir de las propuestas de integración política (Torreblanca, 2012). Como se recogía en el año 2015 en el Informe de los cinco presidentes, *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, la mayor «integración de la Unión y la eurozona debería ir acompañada de mayores niveles de responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional». Paradójicamente, las consecuencias de la crisis restaban a la Unión apoyo ciudadano, al tiempo que requerían avanzar en la integración política.

El presente artículo versará sobre el análisis de estas propuestas tal y como se plantean en la actualidad. Previamente, se realizará un análisis crítico del sistema político institucional de la Unión en nuestros días, tras la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, con el fin de contextualizar y valorar a continuación las propuestas planteadas.

<sup>2</sup> Los cinco escenarios del Libro Blanco proponían: i) seguir igual; ii) solo el Mercado Único; iii) los que desean hacer más, hacen más; iv) hacer menos, pero de forma más eficiente; v) hacer mucho más conjuntamente.

## 2. El marco institucional tras Lisboa: la larga deriva intergubernamental

Resulta sorprendente que el sistema institucional previsto por los padres fundadores en los años cincuenta del pasado siglo se haya mantenido en pie a lo largo de tanto tiempo, a pesar de la profunda transformación sufrida por una Unión Europea, cuyo número de Estados miembros y competencias no ha dejado de crecer. Durante años, el sistema institucional se ha basado en un delicado equilibrio entre una Comisión Europea, representante del interés general, un Consejo, representante de los intereses nacionales, y un Parlamento Europeo, representante de la ciudadanía. Por supuesto, se han producido cambios, entre los que destaca el crecimiento competencial de un Parlamento Europeo que inicialmente carecía de poder legislativo y, paso a paso, se ha convertido en un verdadero colegislador, pero lo cierto es que el equilibrio resultante se ha mantenido estable por mucho tiempo.

En virtud del Tratado, las instituciones deben respetar sus respectivos poderes y colaborar lealmente, habiéndose consolidado un diálogo *a tres* en virtud del cual difícilmente se puede aprobar una norma o firmar un acuerdo internacional sin el acuerdo de Comisión, Consejo y Parlamento. La Comisión tiene, en principio, el monopolio de la iniciativa legislativa, lo que constituye una valiosa garantía para los Estados pequeños de que las propuestas se plantearán teniendo en cuenta el interés general. El proceso legislativo requiere el posterior acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo. El método comunitario se basa precisamente en estos pesos y contrapesos, «para que ninguna de las instituciones se imponga», constituyendo «una sabia y dosificada combinación de tecnocracia, intergubernamentalismo y democracia» (Mangas Martín, 2015).

En los últimos años, sin embargo, este delicado equilibrio se ha visto alterado en favor de los Estados. Esto se ha debido, en primer lugar, a las modificaciones realizadas por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el mes de diciembre de 2009 y, en segundo lugar, a

la grave crisis sufrida por la Unión, a la que frecuentemente se ha dado una respuesta intergubernamental, acordada por los Gobiernos *in extremis* y, en ocasiones, fuera del marco de los Tratados. Así, se ha producido una progresiva deriva intergubernamental. La doctrina ha advertido sobre «la alargada sombra de los Estados» (Andrés Sáenz de Santamaría, 2010), y el peligro de una «Europa de los príncipes», en la que un reducido número de miembros del Consejo Europeo (del Eurogrupo y sus cumbres) dominan la escena (Mangas Martín, 2015).

El Tratado de Lisboa, que recogía gran parte de las novedades del fallido Tratado Constitucional, incorporaba cambios que aportaban a la Unión democracia y eficacia (Méndez de Vigo, 2007), pero que dibujaban también una Unión más intergubernamental. El Consejo Europeo, que desde hacía décadas reunía a los jefes de Estado y de Gobierno, era reconocido al fin como una nueva institución que, junto con el Consejo, representaría los intereses de los Gobiernos, en esta ocasión, al más alto nivel. Adicionalmente, este reforzado Consejo Europeo, al que el Tratado atribuye nada menos que la competencia para definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión, contaría desde Lisboa con una Presidencia estable, en lugar de las presidencias rotatorias que en el pasado impedían que alcanzase mayor estabilidad y visibilidad.

Si bien el Consejo Europeo venía jugando desde hacía años un papel político crucial y había contribuido notablemente al proyecto de integración (Schoutete, 2011), la nueva regulación suponía, de algún modo, «el reconocimiento de su supremacía política en el seno del marco institucional» (Saénz de Santamaría, 2010). Todo ello, con el consecuente perjuicio para una Comisión cuya Presidencia había constituido hasta entonces, con todas sus limitaciones, la voz de la Unión a los ojos de muchos ciudadanos.

Desde entonces, el Consejo Europeo ha ejercido con decisión sus facultades. La precaución del Tratado, que le priva de funciones legislativas, no ha impedido que esta institución haya establecido con mano firme

las prioridades de la Unión y determinado en gran medida su agenda. Ello ha tenido también un impacto en el equilibrio entre los Estados miembros, pues en una institución como esta, al más alto nivel, las diferencias entre los más y los menos poblados se acentúan.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa preveía también la aplicación, a partir de 2014, de un nuevo sistema de voto en el Consejo que se había fraguado en el seno de la Convención, a pesar de la firme oposición de España. De acuerdo con el mismo, la mayoría cualificada se alcanzaría cuando votasen a favor el 55 por 100 de los Estados miembros que representasen el 65 por 100 de la población. Esto suponía un cambio radical respecto al pasado (antes y después de la reforma de Niza), cuando la regla de voto estaba lejos de ser estrictamente proporcional a la población, y se concedía gran relevancia a la estatalidad, reconociendo a los Estados menos poblados un poder de voto considerable.

Ahora, el nuevo modelo sitúa el criterio de la población en el centro, acentuando en gran medida la distancia entre los más y los menos poblados. Ello, a pesar de que el Consejo es, precisamente, la institución que representa a los Estados, y que el Parlamento Europeo ya refleja en gran medida la diferencia de población, concediendo a Alemania 96 escaños, frente a los seis de los menos poblados (Becerril, 2010).

Este refuerzo del carácter intergubernamental de la Unión se ha producido en perjuicio de la Comisión y el Parlamento Europeo, las instituciones supranacionales, que equilibran el sistema y matizan el peso de los Estados más poblados.

La Comisión, además, venía sufriendo una pérdida de liderazgo desde la gran ampliación de 2004. El número creciente de sus miembros dificultaba la toma de decisiones, al tiempo que se consumaba un proceso de intergubernamentalización que describe la profesora Mangas Martín en los siguientes términos: «muchos comisarios procedentes del Este se sentían muy vinculados a sus Gobiernos de origen», de modo que las propuestas se paralizaban en el seno de la Comisión hasta que el comisario de turno recibiera instrucciones

de su Gobierno. De esta manera, «el motor tradicional colapsaba» y se invertía la dinámica pues, antes, la Comisión producía en un tiempo razonable propuestas de alto consenso entre sus miembros y, «solo después, en el Consejo y en el Parlamento, era cuando se ralentizaba la adopción» (Mangas Martín, 2015).

Los cambios realizados por el Tratado de Lisboa perjudicaban de nuevo a la Comisión al generar confusión entre su presidente —Duraó Barroso, hasta 2014—, y el nuevo presidente estable del Consejo Europeo —Herman van Rompuy, de 2009 hasta 2014—, a pesar de la dinámica constructiva que ambos se esforzaron por mantener. El Consejo Europeo ejerció su poder con decisión, determinando *de facto* la iniciativa legislativa de una Comisión débil.

Solo tras la elección del presidente Jean-Claude Juncker en 2014, con una legitimidad reforzada por el nuevo procedimiento del *Spitzenkandidaten* que analizaremos más adelante y un fuerte perfil político, hemos visto, a pesar de las limitaciones señaladas, signos de un mayor dinamismo en la Comisión, así como la adopción de ciertas medidas para reforzar su carácter supranacional y ejercer con autonomía los poderes que le atribuyen los Tratados.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha sufrido también las consecuencias de la deriva intergubernamental. Es cierto que sus competencias se han incrementado notablemente con cada reforma de los Tratados. Pero también lo es que el refuerzo del Consejo Europeo desplaza al Parlamento Europeo, pues escapa en gran medida a su control político, que no va mucho más allá de la comparecencia ante la Cámara de su presidente tras la celebración de cada cumbre.

Conviene señalar que la deriva intergubernamental que se ha descrito no es solo una consecuencia de los cambios realizados por el Tratado de Lisboa. Las dinámicas que subyacen han sido más prolongadas y más profundas. Pero, además, el proceso de intergubernamentalización se intensificó fuertemente en la legislatura europea 2009-2014, a raíz de la crisis económica financiera.

La Unión afrontó la crisis con una clara limitación competencial, pues como es bien sabido la Unión Económica y Monetaria se diseñó de forma asimétrica, transfiriendo los Estados sus competencias en política monetaria y tipos de cambio, pero preservando en gran medida el resto de los instrumentos de política económica. Ante una situación de emergencia, la reacción estuvo fuertemente liderada por los Estados —en el Consejo Europeo, en el Consejo y en el Eurogrupo— que dieron un paso adelante obligados por las circunstancias.

La respuesta europea se articuló en ocasiones desde fuera del marco de los Tratados. Así ocurrió por ejemplo con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) de 2012, un tratado internacional, que no firmaron ni Reino Unido ni la República Checa, que atribuye competencias a las instituciones, pero escapa al método comunitario y a su delicado equilibrio institucional. Pero incluso cuando los instrumentos de gobernanza económica han sido adoptados dentro del marco de los Tratados, como fue el caso de los paquetes de reglamentos y directivas conocidos como *Six Pack* (2011), o el *Two Pack* (2012), el proceso ha estado fuertemente dirigido por los Estados, que tomaron la iniciativa y relegaron a la Comisión a un papel ejecutor, casi de carácter técnico.

Esta toma de poder de los Gobiernos agravó la deriva intergubernamental y alteró el equilibrio institucional en perjuicio del interés general, representado en la Comisión, y del principio democrático, representado en el Parlamento Europeo. Pero, además, fortaleció notablemente a algunos Gobiernos, dañando la cohesión y exacerbando las rivalidades entre acreedores y deudores. Con razón se ha señalado que «el verdadero problema de fondo, a la postre, no es tanto que los Estados asuman un papel protagonista en detrimento de las instituciones de la Unión (...), sino sobre todo que, en realidad, ese papel lo asuman solo *algunos* Estados» (Martín y Pérez de Nanclares, 2015).

Pero, además, cabe plantearse la eficacia de esta aproximación intergubernamental. Como ha explicado Miguel Poiaras Maduro (2013), la Unión ha afrontado

una crisis que es, por su naturaleza, transnacional, mediante la mera yuxtaposición de perspectivas nacionales. A falta de una aproximación común, el proceso político europeo ha dependido excesivamente de las políticas nacionales, de sus prioridades y de sus calendarios, así como de unos líderes políticos que tan solo responden ante unos electorados nacionales, que por su parte no han comprendido e incorporado todas las consecuencias de su profunda interdependencia.

El gobierno económico requiere avanzar en la articulación de un espacio político común, capaz de incorporar y hacer jugar en un mismo tablero una pluralidad de intereses y actores no solo nacionales. Ello solo puede venir de la mano del fortalecimiento de las instituciones supranacionales, de un retorno al espíritu y al método comunitario. El gobierno económico europeo precisa el fortalecimiento de la democracia europea, así como avances en la politización del sistema institucional y en el desarrollo de un verdadero espacio político común. Como ha explicado José María de Areilza (2016), el pacto de fondo es «intercambiar nuevas cesiones de poderes nacionales al ámbito comunitario, imprescindibles en el rediseño del euro, por un reforzamiento democrático y político de las instituciones de la Unión y de su toma de decisiones».

### 3. Propuestas planteadas para la reforma institucional

Como se ha explicado, de marzo de 2018 a la primavera de 2019, la Unión dispone de una oportunidad para implementar algunas reformas en la gobernanza europea que vienen planteándose en los últimos tiempos. No se trata de avanzar sin más en la integración o de replicar un sistema federal, sino de superar las carencias de legitimidad y responsabilidad que se han puesto de manifiesto tras estos años de deriva intergubernamental. Se analizarán a continuación las propuestas más relevantes planteadas en la actualidad con el fin de reformar las instituciones y mejorar el funcionamiento y el carácter democrático de la Unión.

Antes de proceder, es preciso señalar que se excluyen de este estudio, porque serán tratadas con posterioridad en esta misma publicación, las propuestas más concretas relativas al gobierno económico, como la transformación del comisario de Asuntos Económicos y Financieros en un ministro europeo de Economía y Finanzas, que asumiría también la Presidencia del Eurogrupo y rendiría cuentas ante el Parlamento Europeo. En el modelo propuesto por el presidente Juncker, este ministro promovería y apoyaría reformas estructurales en los Estados miembros y coordinaría «todos los instrumentos financieros de la Unión Europea que puedan desplegarse si un Estado miembro cae en recesión o sufre una crisis importante». Ello no requeriría necesariamente un presupuesto para la eurozona, sino solamente «una sólida línea presupuestaria para la zona del euro dentro del presupuesto de la UE». Tampoco precisaría un Parlamento propio, pues «el Parlamento de la zona del euro es el Parlamento Europeo» (Juncker, 2017).

Tampoco se abordará detenidamente el debate sobre la flexibilidad, pues la cooperación reforzada —que permite a un grupo de al menos nueve Estados miembros utilizar las instituciones para aprobar unas normas que no vincularán a los Estados que no participen— está recogida en el Tratado desde los años noventa y ha sido al fin utilizado en varias ocasiones, de modo que no requiere reforma alguna. No obstante, se debe al menos mencionar que la posibilidad de un uso más intenso de este mecanismo, en particular para permitir que los Estados de la eurozona profundicen en la integración, es también objeto de un intenso debate en nuestros días.

El presidente Juncker decepcionó a los partidarios de las cooperaciones reforzadas al hacer de su discurso una llamada a la unidad, planteando abrir inmediatamente el espacio Schengen a Bulgaria y Rumanía, así como a hacer del euro «la moneda única de la Unión Europea en su conjunto». Bien distinta fue la aproximación del presidente Macron, que incidió en que la Unión se mueva ya a varias velocidades y

propuso «abrazar la diferenciación y la vanguardia», señalando que es inadmisibles que el Estado menos ambicioso pueda bloquear el progreso de los que están dispuestos a seguir avanzando.

### **La elección indirecta del presidente de la Comisión**

Una de las propuestas planteadas consiste en la elección indirecta del presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo, como de hecho ya ocurrió en las elecciones de 2014. Entonces, los partidos políticos europeos anunciaron en campaña cuáles serían sus respectivos candidatos a presidir la Comisión. Estos celebraron debates y lograron cierta visibilidad, si bien el corto plazo del que dispusieron les impidió, como se ha mencionado después, hacer campaña en todos los Estados miembros. Una vez celebradas las elecciones, a pesar de cierta reticencia por parte de algunos jefes de Estado y de Gobierno, habituados a controlar el proceso, el Consejo Europeo se vio casi obligado a proponer al Parlamento Europeo el nombramiento de Jean-Claude Juncker, candidato del partido que había obtenido mayor número de escaños.

Esta propuesta no requirió entonces, ni requiere hoy, reforma alguna del Derecho originario, pues el artículo 17.7 TUE ya dispone que el Consejo Europeo debe proponer un candidato al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo». Se trata pues de que los partidos políticos europeos tomen de nuevo la iniciativa, proponiendo sus candidatos, y de que el Consejo Europeo respete las candidaturas y los resultados finales de las elecciones, comprometiéndose a proponer al candidato del partido de la lista más votada que tenga un respaldo suficiente en el Parlamento Europeo.

El presidente de la Comisión puede así obtener un mandato democrático más directo, que incrementa su legitimidad y su papel como actor político, así como una mayor vinculación de su elección con los ciudadanos a través de las elecciones al Parlamento Europeo.

Es cierto que en el año 2014 esta propuesta no dio lugar a un aumento considerable de la participación y que, si bien despertó interés en la ciudadanía y en los medios, la campaña estuvo excesivamente centrada, una vez más, en la política nacional. Pero también es cierto que en aquel entonces muchos ciudadanos no eran conscientes de la dimensión y el significado de un proceso que, si se repite en 2019, bien podría desplegar toda su potencialidad, animando el debate europeo y creando un vínculo directo entre el voto ciudadano y el nombramiento del presidente de la Comisión.

Este paso constituiría un salto cualitativo con enorme potencial para generar una nueva dinámica, así como un reforzamiento de las elecciones al Parlamento Europeo y del espacio político europeo. Obligaría a los candidatos y a los partidos que les respaldan a articular un proyecto y programa desde una perspectiva europea, y a defender un mismo discurso ante los medios y la ciudadanía de todos los Estados. En su último discurso sobre el futuro de la Unión, el presidente Juncker ha apoyado la consolidación de este proceso —desafortunadamente conocido como *Spitzenkandidaten*— señalando que si se desea fortalecer la democracia europea no se puede invertir «el pequeño progreso democrático que supuso la creación de candidatos de cabezas de lista».

Sin embargo, la propuesta ha encontrado también cierta oposición, habiéndose señalado los riesgos de emular a los Estados; olvidando que la Comisión es un Ejecutivo diferente de un Gobierno, con un poder moderador e independiente, y que su excesiva dependencia de una mayoría parlamentaria —que difícilmente podría alcanzar la mayoría absoluta de los escaños— podría «generar tensión con el Consejo e impedir amplios acuerdos» (Mangas Martín, 2015).

Varios líderes europeos han manifestado también sus reticencias, algunos preocupados con el papel de los Estados menos poblados en el proceso. Más sorprendente ha resultado la oposición del muy europeísta presidente de la República Francesa, cosa que

podría responder más a la debilidad de su partido en la escena europea que a otras consideraciones sobre el diseño institucional de la Unión.

Parece pues que el proceso encontrará resistencias en algunas capitales. No obstante, los principales partidos políticos del Parlamento Europeo parecen dispuestos a repetir la experiencia, habiendo incluso señalando recientemente que el Parlamento «estará preparado para rechazar, en el procedimiento de investidura del presidente de la Comisión, cualquier candidato que no haya sido designado como cabeza de lista en el período previo a las elecciones europeas»<sup>3</sup>.

### La reducción del tamaño de la Comisión

La necesidad de reducir el número de comisarios viene planteándose desde hace años. Una Comisión con menos miembros ganaría en agilidad y fuerza ejecutiva, a la vez que evitaría el grave riesgo de intergubernamentalización que se ha descrito, acentuando su carácter supranacional y aumentando la visibilidad y el peso político de su presidente.

En contra de este parecer, en ocasiones se ha señalado la conveniencia de contar con un comisario por cada Estado miembro, de modo que estén representadas todas las sensibilidades nacionales. Sin embargo, esas sensibilidades se pueden incorporar de modo menos gravoso para la eficacia de la Comisión, garantizando que los grandes bloques de intereses estén presentes mediante un diseño equilibrado y un turno igualitario.

El Tratado de Lisboa ya preveía, para el período posterior a 2014, una Comisión con menos comisarios que Estados miembros, elegidos por turno rotatorio igualitario. El artículo 17.5 TUE establecía que la Comisión estaría compuesta por un número de miembros correspondientes a dos tercios del número de

<sup>3</sup> Véase el apartado 4 de la Decisión de 7 de febrero de 2018 del Parlamento Europeo sobre la revisión del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (2017/2233-ACI).



Estados, «a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número». Eso fue, efectivamente, lo que ocurrió. Tras el fracaso del referéndum para ratificar el Tratado de Lisboa en Irlanda, donde el mantenimiento de un comisario de su nacionalidad se consideraba particularmente relevante, el Consejo Europeo en diciembre de 2008 acordó extender el régimen transitorio con el fin de facilitar la aprobación de un segundo referéndum.

Ante la imposibilidad de contar con una Comisión con menos miembros, el presidente Juncker optó por reestructurar hábilmente la institución, nombrando a seis vicepresidentes con el objetivo de lograr una mayor cohesión y agilidad. Pero esta ha sido una medida transitoria, y el presidente se ha mostrado partidario de que la reducción efectiva se produzca en 2019. También el presidente Macron ha manifestado su apoyo a esta iniciativa, incidiendo explícitamente en la imposibilidad de continuar trabajando con 30 miembros «como si cada uno de ellos tuviese que velar por el interés de su Estado» (Macron, 2017). Para ello, ha planteado el objetivo de reducir su número hasta 15, y ha propuesto nada menos que los grandes Estados fundadores den ejemplo renunciando a su comisario.

Sin duda, la propuesta de reducir el número de comisarios, sea hasta dos tercios como dicen los Tratados, sea hasta el número de 15, encontrará una firme oposición en algunas capitales. Sin embargo, en esta ocasión, el cambio no requiere reforma alguna de los Tratados pues, de hecho, es el mantenimiento del sistema actual, es decir, un nuevo aplazamiento de la reducción de la Comisión, lo que requeriría la unanimidad del Consejo Europeo.

### **La doble Presidencia**

Desde la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, el Consejo Europeo cuenta con un presidente estable, que pretende suplir la falta de estabilidad y visibilidad del sistema rotatorio vigente en el pasado. Sin embargo, el nuevo modelo de doble presidencia no

carece de inconvenientes. En primer lugar, la presidencia estable del Consejo Europeo ha contribuido en los últimos años a inclinar la balanza hacia lo intergubernamental y a debilitar el papel de la Comisión. En segundo lugar, se han concedido relevantes funciones y protagonismo a una figura que es depositaria de una legitimidad intergubernamental indirecta y escapa en gran medida a la capacidad de control del Parlamento Europeo, siendo muy difusa su responsabilidad política. Por último, como era previsible, el presidente del Consejo Europeo ha entrado en cierta competencia con el presidente de la Comisión, restando protagonismo y liderazgo a la institución que representa el interés europeo y generando una gran confusión entre los ciudadanos, que difícilmente distinguen las legitimidades y funciones de ambos presidentes.

Esta situación se resolvería si se implantase el modelo de doble presidencia que se planteó en su día en el seno de la Convención Europea, de acuerdo con el cual el presidente de la Comisión presidiría también las reuniones del Consejo Europeo. La nueva presidencia lograría estabilidad y visibilidad y contaría con todo el apoyo técnico y el conocimiento de la Comisión, permitiendo a su vez la superación del grave problema de confusión existente en la actualidad.

El nuevo presidente, legitimado por las elecciones europeas, permitiría que los ciudadanos conectasen en mayor medida con la Unión. En el Consejo Europeo, el presidente de la Comisión, en representación del interés general, trataría de favorecer el acuerdo entre los jefes de Estado y de Gobierno, pudiendo además actuar como un estímulo para que el Consejo Europeo sea capaz, más allá de la legítima representación de los intereses nacionales, de articular también, en mayor medida, perspectivas supranacionales e intereses comunes.

Se trata de una propuesta ambiciosa, no exenta de riesgos. Un presidente que, en lugar de ser un mandatario del Consejo Europeo, sea propuesto por un partido político europeo y obtenga su legitimidad en las elecciones europeas, podría desarrollar una relación

más difícil con los miembros del Consejo Europeo de distinto signo político. Sin embargo, la democratización de la Unión requiere una cierta politización de su funcionamiento y, por tanto, exige afrontar riesgos de esta naturaleza. A pesar de las dificultades, el sistema de presidencia única parece viable. El Consejo Europeo seguiría siendo un actor protagonista y necesario del Gobierno europeo, pero su presidencia, a caballo con la Comisión, podría convertirse en un engranaje, una apuesta original, como el propio sistema de integración.

El Tratado no parece excluir esta posibilidad, al prevenir la incompatibilidad del cargo de presidente del Consejo Europeo solamente con un mandato nacional. Aunque esta es una cuestión controvertida, la Comisión Europea considera, en efecto, que la doble Presidencia no requiere reforma de los Tratados. Es cierto que el mandato de presidente del Consejo Europeo es más breve que el de presidente de la Comisión Europea, «pero dado que la duración es exactamente la mitad y se permite su renovación, podría encontrarse una solución pragmática»<sup>4</sup>.

Las resistencias a esta reforma serán muchas, como también lo son los motivos para su implementación. El presidente de la Comisión la ha apoyado firmemente, señalando la mejora en la eficiencia que ello supondría: «Europa sería más fácil de comprender si un solo capitán pilotase la nave»; «un único presidente simplemente reflejaría mejor la verdadera naturaleza de nuestra Unión Europea como unión de Estados y unión de ciudadanos» (Juncker, 2017).

### Las listas transnacionales

Otra de las propuestas que se barajan en la escena europea es el establecimiento de una circunscripción

electoral común, que abarque todo el territorio de la UE, y la creación de listas paneuropeas para la elección de un número determinado de escaños. No es tampoco una novedad, pues esta idea ronda en el Parlamento Europeo desde hace cerca de 20 años, cuando fue propuesta por el vicepresidente Georgios Anastassopoulos. En 2010 había sido objeto de un informe aprobado en la Comisión AFCO, cuyo ponente fue Andrew Duff, que proponía listas transnacionales para la elección de 25 diputados.

Las listas transnacionales estarían compuestas por candidatos de diferentes Estados, en una sola circunscripción europea. De este modo, los ciudadanos elegirían, por una parte, como hasta ahora, entre las listas de partidos nacionales y, por otra, entre listas de partidos europeos, compuestas por candidatos de distintas nacionalidades. Como consecuencia de esta medida se fortalecerían los partidos políticos europeos, cuya cohesión hoy en día es bien limitada. También se promovería la consolidación de un debate europeo, que permitiese la superación de la perspectiva nacional que predomina en la actualidad y aumentase el interés y la participación de los ciudadanos.

El presidente Juncker ha manifestado su apoyo a esta propuesta, que espera aporte a la Unión democracia y claridad (Juncker, 2017). Varios Gobiernos, entre otros el español, han apoyado también las listas transnacionales. Pero quizás el apoyo más entusiasta haya venido del presidente Macron, que ha propuesto que en 2019 se elijan mediante listas transnacionales los 73 escaños que liberará la retirada de Reino Unido, de modo que los ciudadanos voten a los mismos miembros del Parlamento en toda Europa y ello constituya precisamente «la respuesta de la Unión al *brexit*». Para las siguientes elecciones, en 2024, Macron propone nada menos que el 50 por 100 de los escaños elegidos mediante listas transnacionales (Macron, 2017).

Sorprendentemente, entre los que se han opuesto al establecimiento de listas transnacionales en 2019 se encuentra el propio Parlamento Europeo. El pasado 7 de febrero de 2018, por 368 votos en contra

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA (2018). COM 95 final, de 13 de febrero de 2018. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - A Europe that delivers: institutional options for making the European Union's work more efficient*. Pág.9. Traducción propia.

(incluida la mayoría de diputados del Partido Popular Europeo) frente a 274 a favor, el Parlamento rechazó la propuesta en virtud de la cual 46 de los 73 escaños disponibles tras el *brexit* se destinarían a las listas transnacionales.

Algunos detractores de las listas transnacionales han señalado que su implantación podría perjudicar a los Estados menos poblados, que podrían resultar infrarrepresentados. Temen que aumente el desinterés de sus ciudadanos por Europa si los principales candidatos provienen exclusivamente de los Estados centrales o de los más poblados. Otros han señalado que las listas transnacionales podrían fortalecer los partidos populistas, y otros, que el sistema sería excesivamente complejo.

Tras la negativa del Parlamento Europeo se da por sentado que esta reforma no podrá implementarse para las elecciones de 2019. Por lo demás, la introducción de la misma requeriría el cambio de la ley electoral, que debe ser aprobada por unanimidad en el Consejo y ratificada por todos los Estados miembros. No obstante, tras haber recibido tan amplios apoyos, tampoco parece probable que esta reforma caiga por mucho tiempo en el olvido.

#### 4. Reflexiones finales

En los últimos tiempos se ha puesto de manifiesto la deriva intergubernamental de la Unión Europea. La difícil asimilación de la gran ampliación de 2004, las reformas del Tratado de Lisboa, y los limitados instrumentos previstos para responder desde las instituciones a la crisis económica y financiera, laten tras esta afirmación de poder por parte de los Gobiernos.

Los Estados son ciertamente «los dueños de los Tratados», y su voluntad de acudir al rescate de una Unión que se deslizaba al borde del precipicio ha confirmado en realidad su compromiso con la integración, permitiendo superar la peor de las crisis. No obstante, la deriva intergubernamental que se ha descrito ha dañado el espíritu y el método comunitario, y lo ha hecho

al tiempo que se realizaba una notable transferencia de soberanía a la Unión.

Al margen del perjuicio sufrido por la Comisión y el Parlamento Europeo, las instituciones que representan en el marco institucional el interés común y el control democrático, la deriva intergubernamental ha tenido también un efecto en el equilibrio entre los Estados miembros. En este escenario, los Estados más poblados han adquirido un protagonismo notable, que ha contribuido a exacerbar la distancia entre unos y otros, a minar la cohesión y la solidaridad. En una Unión que cuenta ahora con un sistema de voto en el Consejo casi proporcional a la población, y que pierde con el *brexit* un socio tan relevante, es preciso velar cuidadosamente por el equilibrio entre grandes y pequeños. Esto solo puede hacerse restaurando el equilibrio entre las instituciones y fortaleciendo aquellas que tienen un carácter supranacional, es decir, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Por eso hoy, cuando el crecimiento de la economía parece haber disipado al fin la sensación de urgencia y se abre un momento de oportunidad política, en una Unión siempre a expensas de los calendarios nacionales, es preciso implementar algunas reformas en el sistema institucional. La elección indirecta del presidente de la Comisión es un logro relevante que debe consolidarse el próximo mes de mayo de 2019. La reducción del tamaño de la Comisión, tal y como prevén los Tratados, puede y debe al fin hacerse realidad para alcanzar mayor eficacia y resistir la tentación de que se filtren los intereses nacionales en la institución que representa el interés general. Más difícil será que se hagan realidad en 2019 las propuestas relativas a la doble Presidencia, en virtud de la cual el presidente de la Comisión presidiría también los Consejos Europeos, o las listas transnacionales para las elecciones europeas, una vez que el propio Parlamento Europeo ha votado en contra. No obstante, a la vista del apoyo y la relevancia que han adquirido ambas propuestas en los últimos tiempos, no creemos, ni queremos, que caigan en el olvido.

Por último, conviene señalar que las propuestas planteadas no implicarían una nueva transferencia de competencias a la Unión. Lejos de constituir una huida hacia adelante, se trata de modificaciones necesarias para restablecer el equilibrio. Modificaciones concretas del sistema institucional que permitirían impulsar nuevas dinámicas para superar las carencias de legitimidad y responsabilidad previamente señaladas, y así avanzar en la consolidación de una Unión más democrática y más politizada, en el mejor sentido de la palabra.

### Referencias bibliográficas

- [1] ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, P. (2010). «El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 18, p. 55-73.
- [2] AREILZA CARVAJAL, J.M. (2016). «Retos institucionales en el desarrollo de una unión política». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 26.
- [3] BECERRIL, B. (2010). «El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa». *Revista de las Cortes Generales*, nº 70, p. 187-215.
- [4] BECERRIL, B.; MAÍLLO, J. y MOLTÓ, M. (2013). *Propuestas para el futuro de Europa. En camino hacia una Unión Económica y Política*. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo, CEU Ediciones, 2013. Disponible en: [https://www.academia.edu/33191139/Propuestas\\_para\\_el\\_futuro\\_de\\_Europa.\\_En\\_camino\\_hacia\\_una\\_Uni%C3%B3n\\_Econ%C3%B3mica\\_y\\_Pol%C3%ADtica.pdf](https://www.academia.edu/33191139/Propuestas_para_el_futuro_de_Europa._En_camino_hacia_una_Uni%C3%B3n_Econ%C3%B3mica_y_Pol%C3%ADtica.pdf) (Última consulta 1.4.2018).
- [5] BECERRIL, B. (2017). «Cuando Estados Unidos apoyaba la integración europea». *Política Exterior*, nº 178, p.100-110.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2012). COM 777 final. *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0777&from=ES> (Última consulta 1.4.2018).
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2017). COM (2017) 2025. *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe\\_es](https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe_es) (Última consulta 1.4.2018).
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2017). COM 291 de 31 de mayo de 2017. *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf) (Última consulta 1.4.2018).
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2018). COM 95 final, de 13 de febrero de 2018. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - A Europe that Delivers: Institutional Options for Making the European Union's Work more Efficient*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient_en.pdf) (Última consulta 1.4.2018).
- [10] EUROBARÓMETRO STANDARD (Autumn 2017). *Public opinion in the European Union*, nº 88. Disponible en: [file:///C:/Users/33520016/Downloads/eb88\\_first\\_en.pdf](file:///C:/Users/33520016/Downloads/eb88_first_en.pdf) (Última consulta 1.4.2018).
- [11] GOSALBO BONO, R. (2017). «Quo Vadis, Coniunctio Europae?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 58, p. 837-867.
- [12] HABERMAS, J. (2017). ¿Qué nos costará esta vez a los alemanes?». *El País*, 10.12.2017.
- [13] JUNCKER, J.C. (2015). En estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz. *Informe de los cinco presidentes de 22.6.2015: realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf) (Última consulta 1.4.2018).
- [14] JUNCKER, J.C. (2016). *Discurso sobre el estado de la Unión 2016. Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. 14.9.2016. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm) (Última consulta 1.4.2018).
- [15] JUNCKER, J.C. (2017). *Discurso del estado de la Unión de 2017*. 13.9.2017. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm) (Última consulta 1.4.2018).
- [16] MANGAS MARTÍN, A. (2015). «El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, p. 13-42.
- [17] MANGAS MARTÍN, A. (2018). «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible». *Revista de Occidente*, nº 440, p. 41-61.
- [18] MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2015). «La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, pp. 125-171.
- [19] MÉNDEZ DE VIGO y MONTOJO, I. (2007). ¿Qué fue de la Constitución europea? *El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*. Madrid: Planeta.
- [20] MOLINA, I. (2017). *El discurso sobre el futuro de la Unión*. Comentario Elcano 38/2017.
- [21] MONNET, J. (1976) *Memorias* (Ed. española 2010). Madrid: Ediciones Encuentro e Instituto de Estudios Europeos. La cita del texto es de la edición española, p. 469.

[22] PARLAMENTO EUROPEO (2018). Decisión de 7 de febrero, sobre la revisión del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea [2017/2233(ACI)].

[23] POIARES MADURO, M. (2013). «A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice». *Yearbook of Polish European Studies*, nº 16, p. 111-140.

[24] SCHOUTHEETE, P. de (2011). «El Consejo Europeo». En J.M. BENEYTO PÉREZ, J. MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS y B. BECERRIL ATIENZA, *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, vol. 3, p. 69-118.

[25] TORREBLANCA, J.I. (2012). «Una Unión (a)política». *Política Exterior*, nov/dic, pp. 122-131.

[26] YOUNGS, R. (2017). *Europe Reset*. Londres: IB Towers.